Québec

AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION SUR LE CADRE DE FINANCEMENT DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE POUR L'ANNÉE 1984-85

85-0318/

AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION SUR LE CADRE DE FINANCEMENT DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE POUR L'ANNÉE 1984-85

Avis no 84.1
Dépôt légal - 3e trimestre
ISSN - 0709-3985
Sainte-Foy, le 20 septembre 1984

Table des matières

Page

Introduction 1

1.0 Les grands objectifs et les orientations..... 2

1.1 La position du Conseil des universités sur les objectifs de l'enseignement supérieur..... 3

1.2 Commentaires généraux du Conseil des universités sur les grands objectifs proposés par le Ministère..... 8

2.0 Enveloppe pour le financement des clientèles additionnelles.. 9

2.1 Paramètres de répartition proposés par le Ministère..... 9

2.2 La position du Conseil sur la répartition de cette enveloppe..... 11

2.3 Recommandation 1..... 13

3.0 Ajustements des bases historiques de financement..... 15

3.1 La position du Conseil des universités..... 15

3.1.1 Utilisation d'une base de données plus fiables... 16

3.1.2 Approfondir la discussion sur le cadre méthodologique de la formule d'ajustement des bases... 18

3.2 Les conditions à respecter pour l'ajustement des bases de financement..... 19

3.3 Recommandation 2..... 19

4.0 Commentaires généraux sur le cadre de financement..... 20

5.0 Remarques terminales 22

Introduction

Le 25 avril dernier le ministre de l'Education demandait un avis au Conseil des universités en ce qui concerne le cadre de financement du réseau universitaire pour l'année 1984-85. Ce cadre de financement, il faut le rappeler, présente d'une part les grands objectifs et les orientations privilégiées du gouvernement à l'égard des universités et annonce d'autre part les principaux paramètres concernant le niveau et la répartition de l'enveloppe budgétaire pour l'année 1984-85. Dans son avis rendu le 18 mai 1984 (avis no 83.24), le Conseil s'est prononcé sur les sujets du cadre de financement qui concernent directement ou indirectement le niveau de financement pour l'année 1984-85.

Dans sa première réponse au cadre de financement, le Conseil recommandait une augmentation du niveau de l'enveloppe budgétaire des universités, d'abord pour financer l'augmentation des clientèles non concernées par le virage technologique, ensuite pour compenser la hausse des locations et enfin pour assurer le maintien et le renouvellement du personnel scientifique. En outre le Conseil recommandait d'atténuer les effets de la politique des droits de scolarité pour les étudiants étrangers, en particulier au niveau des études avancées.

Le présent avis traitera donc des autres mesures annoncées dans le cadre de financement proposé par le Ministère, lesquelles touchent plus spécifiquement à la répartition des ressources entre les universités pour l'année en cours. Le premier chapitre abordera les grands objectifs et les orientations du Ministère en ce qui concerne les universités. Les deux chapitres suivants traiteront du financement des effectifs étudiants supplémentaires et de l'ajustement des bases historiques de financement. Le quatrième chapitre présentera quelques commentaires du Conseil sur des sujets spécifiques contenus dans le cadre de financement proposé par le Ministère.

1.0 Les grands objectifs et les orientations

Le cadre de financement affirme la volonté du Ministère de traduire au niveau des moyens et des ressources les grands objectifs et les orientations privilégiées à l'égard des universités qu'il reconnaît comme de véritables services publics. Cette nouvelle conception du financement s'exercera dans le respect de la nature décentralisée d'un système universitaire, en assurant aux établissements une grande autonomie de gestion. Tout en préservant ces caractéristiques majeures du système universitaire québécois, le Ministère compte toutefois orienter le financement universitaire dans une perspective d'ensemble en faisant appel à une planification plus consistante, plus précise et mieux orientée à l'échelle du réseau.

Ce projet répond en substance à ce que le Conseil des universités avait recommandé dans son avis sur le financement 1982-83 (avis no 81.12), soit:

1) que le ministre de l'Education, de concert avec ses partenaires du système universitaire, détermine les objectifs réalistes et précise les priorités à retenir pour le réseau universitaire au cours des prochaines années, en particulier en matière d'accessibilité et de démocratisation;

2) que les universités revoient leur plan de développement en tenant compte de ces objectifs et de ces priorités;

3) que le ministre de l'Education propose une nouvelle formule de financement qui soit conforme à ces objectifs et qui tienne compte des principaux paramètres caractérisant le fonctionnement des universités;

4) que cette nouvelle formule soit mise en application graduellement pour permettre aux établissements de s'adapter à de possibles variations de leur niveau de financement.

Dans le cadre de financement proposé par le Ministère, on retrouve ces cinq "grands objectifs qui guideront de manière prioritaire le financement des universités au cours des prochaines années":

- assurer l'accès à la formation universitaire et des développements sélectifs de programmes d'enseignement et de recherche;
- consolider les activités de premier cycle et, en particulier, rationaliser le développement des programmes courts et éliminer les dédoublements d'activités avec les autres ordres d'enseignement;
- stimuler les études à temps complet et surtout les études de 2e et 3e cycles; améliorer la productivité des programmes des cycles supérieurs;
- promouvoir le développement de la recherche et renforcer la place de cette mission à l'université;
- promouvoir, dans les secteurs porteurs d'avenir pour les développements économique et technologique du Québec, la formation de la main-d'oeuvre spécialisée, de chercheurs et de personnel scientifique et la création de centres d'excellence et d'équipes de recherche.

Comme on le verra, ces objectifs, que le Ministère a déjà énoncés sous diverses formes, rejoignent à maints égards les préoccupations du Conseil des universités. En outre, le Ministère parle de préciser et de nuancer ces objectifs et aussi de mieux définir les mécanismes pour les mettre en oeuvre par une concertation permanente. Celle-ci permettra selon le Ministère, d'affiner et d'adapter ces objectifs au fil des ans, des expériences acquises et des besoins. Comme on le verra plus loin, cette concertation souhaitée par le Conseil, n'a pas encore revêtu l'ampleur désirable, d'où l'importance que ces intentions du Ministère soient rapidement mises en oeuvre.

1.1 La position du Conseil des universités sur les objectifs de l'enseignement supérieur

Dans son avis intitulé "L'université québécoise des années 80" (avis no 79.13) le Conseil des universités rappelait: "que dans la détermination des ressources qu'il entend accorder à l'enseignement supérieur, l'Etat verra à assurer la correspondance de ses politiques avec les objectifs fixés au système, autant du point de vue de l'accessibilité et de la qua-

lité des services offerts que de l'utilisation optimale des fonds publics".[1] Le Conseil énonçait donc alors trois objectifs importants qui demeurent toujours d'actualité et doivent être poursuivis en priorité.

a) Promouvoir l'accessibilité

L'accès le plus général possible à l'enseignement supérieur constitue une condition essentielle de développement, de progrès et même de survie des sociétés modernes. On comprend donc que l'État ait voulu depuis quelques décennies accroître l'accessibilité à l'enseignement supérieur. Cet objectif prioritaire a été invoqué régulièrement pour justifier la fondation et le développement de nouveaux campus et il reste toujours la raison principale du soutien financier que l'État apporte aux universités.

Accroître l'accessibilité à l'enseignement supérieur doit demeurer, encore aujourd'hui, un objectif prioritaire de la société québécoise. Car même si des résultats intéressants ont déjà été obtenus, des efforts restent encore à faire tant au plan d'ensemble que dans certains secteurs particuliers. Par exemple, le secteur francophone accuse encore un retard substantiel par rapport au secteur anglophone. Les inscriptions et plus encore la diplomation dans les programmes réguliers n'ont pas atteint le niveau souhaité. La fréquentation des programmes de deuxième et troisième cycles est bien inférieure à la moyenne canadienne. Certains groupes de citoyens sont toujours largement sous représentés à l'université et de façon plus spécifique dans certains programmes.

---

1 "L'université québécoise des années 80", Conseil des universités, page 263.

Tout cela suggère que la formule de financement doit conserver des éléments qui incitent les universités à accueillir un plus grand nombre d'étudiants; et l'un des plus importants est sans doute un financement convenable des clientèles additionnelles. Mais il y a lieu de raffiner cet objectif de façon à amener les universités à faire porter leurs efforts sur les domaines qui font le plus problème. Ainsi l'introduction de facteurs de pondération suivant les niveaux d'études seraient certes de nature à encourager les universités à faire porter plus d'efforts sur le développement de leurs études supérieures et un peu moins sur le développement d'activités dont la pertinence au niveau universitaire n'est pas évidente. De même, peut-être faut-il prévoir des mesures particulières pour accroître le taux de fréquentation à temps plein en milieu francophone.

Le Conseil est conscient que les problèmes reliés à l'accessibilité ne seront pas tous résolus par le seul moyen de la formule de financement. Par exemple, des efforts auprès des étudiants des autres niveaux d'enseignement seront nécessaires, des programmes de bourses pourront dans certains cas être mieux adaptés. Il n'en demeure pas moins important que la formule de financement contribue à l'atteinte de ces objectifs d'ensemble en incitant les universités à apporter chacune leur contribution propre.

Par ailleurs, la présence d'universités en régions périphériques se justifie par le désir de rendre plus accessible l'enseignement supérieur. Mais de telles universités requièrent souvent des subventions particulières en raison de leur éloignement et de leur taille. Si de telles subventions sont nécessaires, c'est en vertu même de cet objectif d'accessibilité qu'il faut les prévoir.

b) Rechercher la qualité

La qualité des activités universitaires demeure une condition essentielle d'une véritable accessibilité, cela va de soi. Car l'université ne peut réellement jouer son rôle qu'en offrant des services de qualité. La poursuite du plus haut degré de qualité, de l'excellence, doit donc demeurer un objectif prioritaire du réseau universitaire. Cela est particulièrement vrai du secteur francophone qui, dans son ensemble, a encore à faire par exemple en ce qui concerne la diplomation et l'intensité de l'effort de recherche pour atteindre un niveau comparable à la moyenne canadienne.

Encore faut-il s'entendre sur la signification à donner à ce concept de qualité. Il ne faut pas, par exemple, le confondre avec la seule qualité en recherche telle que reconnue dans les milieux scientifiques spécialisés. Si cette dimension demeure essentielle, elle n'est pas la seule à prendre en considération et d'autres aspects tels que la qualité des enseignements et la pertinence des activités doivent être examinées.

La formule de financement peut certes jouer un rôle important dans cette recherche de la qualité, par exemple en réservant une part, minime sans doute, de l'enveloppe à des mesures susceptibles de contribuer à la hausse de la qualité ou à la correction de certaines faiblesses du réseau. Une autre façon serait de lier la formule de financement à des paramètres, tels le taux de diplomation ou le niveau des subventions de recherche, qui témoignent d'un certain niveau de qualité.

c) Favoriser l'efficience et la bonne gestion

L'université est un élément du système éducatif et aussi du système de recherche québécois. En conséquence, il est impor-

tant qu'elle joue son rôle en complémentarité avec les autres intervenants de ces systèmes. Cette préoccupation revêt un caractère particulier en raison de la présence du niveau collégial entre le secondaire et l'université. C'est là une situation unique en Amérique du Nord, qui ne manque pas de poser des problèmes spécifiques d'articulation entre les deux niveaux.

La formule de financement peut certes contribuer pour beaucoup au développement de cette complémentarité en évitant par exemple de financer des activités dont la pertinence à l'université ne serait pas prouvée.

Par ailleurs, compte tenu de la dimension restreinte du système universitaire québécois, il est essentiel que les universités exercent leur mission en complémentarité les unes avec les autres. Cela suppose donc un partage des responsabilités entre les diverses institutions que l'État se doit de constamment encourager étant donné le caractère décentralisé du fonctionnement du réseau universitaire et le haut degré d'autonomie de chaque institution.

Enfin, l'efficience suppose une gestion efficace des ressources à l'intérieur de chaque établissement. Cette condition, préalable d'ailleurs à tout le reste, implique qu'il existe des mécanismes internes de planification, de gestion et d'évaluation qui permettent une utilisation rationnelle des ressources. Encore faut-il cependant que les universités puissent appuyer ces mécanismes sur une connaissance suffisamment précise et avancée de leurs revenus. La formule de financement devrait donc être basée sur des paramètres clairs, transparents et connus avec suffisamment de précision, éviter de dépendre trop radicalement de facteurs susceptibles de fluctuer fortement et surtout garder un maximum de stabilité à court et moyen terme.

La formule de financement ne doit cependant pas devenir l'occasion d'intervenir centralement et à tout propos dans la gestion interne des universités. Les dirigeants universitaires sont habituellement les mieux placés pour apprécier les performances de leur établissement et juger des mesures qui s'imposent. Aussi les mécanismes de financement doivent-ils viser à appuyer leurs actions et leur laisser la latitude voulue dans le choix des moyens à utiliser pour réaliser la mission de leur établissement et poursuivre les grands objectifs proposés au réseau universitaire.

1.2 Commentaires généraux du Conseil des universités sur les grands objectifs proposés par le Ministère

Dans l'ensemble les cinq grands objectifs proposés par le Ministère rejoignent à plusieurs égards les préoccupations du Conseil des universités. Plusieurs de ces objectifs ont été par ailleurs évoqués d'une façon ou d'une autre par plusieurs établissements du réseau universitaire au cours des dernières années. Bien qu'il semble se dégager actuellement un consensus assez large sur la plupart des grandes priorités de développement du réseau universitaire, le Conseil estime nécessaire de poursuivre la discussion avec les universités, comme se propose de le faire le Ministère, pour préciser ces objectifs, les rendre plus opérationnels et les traduire en priorités d'action. Car c'est inévitablement à ce niveau des priorités d'action, ou des objectifs spécifiques, qu'on peut découvrir toutes les nuances et les raffinements et finalement le vrai sens à donner aux grandes priorités de développement. Certes, les avis du Conseil des universités pourront contribuer à mieux définir les objectifs opérationnels de développement, mais il est clair que les universités devront aussi être impliquées dans leur détermination et leur mise en oeuvre.

2.0 Enveloppe pour le financement des clientèles additionnelles

Pour que les universités soient incitées à accueillir un plus grand nombre d'étudiants, conformément à l'objectif d'accessibilité, il faut que les clientèles additionnelles soient assurées d'un financement convenable, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé. Il importe par ailleurs que ces clientèles soient financées par des crédits additionnels et non par des prélèvements ou des compressions budgétaires qui annulent en pratique les efforts pour accroître l'accessibilité. Dans son avis sur le niveau de financement pour 1984-85, le Conseil des universités faisait part au ministre de l'Education, de commentaires et de recommandations qui allaient dans ce sens. Le Conseil soulignait de façon particulière, et veut le répéter ici, la nécessité de traiter sur le même pied toutes les clientèles additionnelles y compris celles non reliées au virage technologique et, à cette fin, d'ajouter 5 M de $ à l'enveloppe globale pour couvrir les coûts de ces nouvelles clientèles et de ramener le plus tôt possible le taux de leur financement à celui des autres secteurs.

Le financement des clientèles additionnelles reste la question la plus importante du cadre de financement par l'importance des ressources impliquées dans la répartition des subventions entre les universités. En effet, au seul chapitre des clientèles additionnelles, le Ministère doit répartir une enveloppe d'environ 32 M de $ pour financer les variations de clientèles entre l'année 1982 et l'année 1983. Ce montant sera étalé sur deux années budgétaires soit 10 M de $ en 1983-1984 et 22,4 M de $ en 1984-85, ou 6 M de $ en 1983-84 et le reste l'année suivante, si le Ministère accepte une des recommandations faites par le Conseil en mai dernier.

2.1 Paramètres de répartition proposés par le Ministère

À ce chapitre, le cadre de financement proposé par le Ministère indique que les variations de clientèles n'entraîneront plus d'indexation des bases historiques comme c'était le cas avec l'ancienne formule de financement des clientèles additionnelles dont le retrait graduel se termine en 1984-85. Ce financement sera à l'avenir dissocié de ces bases et se fera plutôt en

fonction d'un coût moyen observé dans le réseau. Cette mesure a déjà été appliquée en 1982-83 pour financer les nouvelles clientèles sur la base des coûts disciplinaires moyens d'enseignement. À partir de 1983-84, le Ministère se propose d'étendre cette méthode en calculant le coût moyen par secteur disciplinaire et par cycle d'études.

Pour 1983-84 et 1984-85 qui constituent des années de transition, le taux de financement de la dernière augmentation de clientèles réelles connues, soit celle observée entre les années civiles 1982 et 1983, est fixé à 100% des coûts différenciés d'enseignement par secteur et par cycle d'études pour les clientèles du virage technologique et à 75% dans les autres secteurs. A partir de 1985-86, ce taux de financement sera réduit à 70% dans les secteurs prioritaires et à 50% dans les autres secteurs.

En ce qui concerne les diminutions de clientèles, la formule s'appliquera dans l'autre sens mais cette fois sur la base des coûts disciplinaires de chaque institution. Dans ce cas, en 1983-84 et 1984-85, le taux pour la correction négative est établi à 75% pour tous les secteurs disciplinaires. Pour les années subséquentes, ce taux n'est pas précisé dans le cadre de financement, mais il devrait s'établir normalement à 50% pour tous les secteurs. Par ailleurs, le cadre de financement ne précise pas si ces corrections négatives se feront sur la base de coûts différenciés par secteur et par cycle au niveau de chaque institution. Il faudra cependant éviter que ces corrections négatives ne soient plus élevées que le financement additionnel passé pour ces mêmes étudiants, ce qui risque d'être le cas pour les secteurs à coût moyen élevé et aussi au niveau des études avancées si des baisses de clientèles s'y faisaient sentir.

En ce qui concerne les coûts différenciés d'enseignement par secteur et par cycle d'études, le Ministère dispose actuellement d'une seule source d'information pour les évaluer, soit l'étude comparative des bases de financement portant sur l'année budgétaire 1981-82. Dans cette étude, l'établissement des coûts différenciés par cycle s'appuie sur une analyse

comparative de plusieurs systèmes universitaires, en majorité des Etats-Unis. De cette analyse, le Ministère a retenu quatre séries de facteurs multiplicatifs pour différencier les coûts d'enseignement des 2e et 3e cycles. Le coût sectoriel d'enseignement de 1er cycle étant affecté d'un poids unitaire, les facteurs multiplicatifs sont respectivement 1,5 et 1,8 pour les sciences de la santé, 2,5 et 3,5 pour les sciences pures et appliquées, 2,5 et 3,3 pour les sciences humaines et sociales, les lettres et le droit, et enfin 2,1 et 2,8 pour les autres secteurs, soit l'éducation, l'administration et les arts. Les résultats laissent planer cependant beaucoup d'incertitudes puisqu'aux Etats-Unis par exemple les études de maîtrise comportent de façon générale beaucoup plus de crédits d'enseignement qu'au Québec, ce qui rend la comparaison un peu boiteuse.

2.2 La position du Conseil sur la répartition de cette enveloppe

Le Conseil des universités est généralement d'accord avec la formule proposée par le Ministère. Dans son avis sur la répartition des ressources entre les universités pour 1983-84 (avis no 82.11), le Conseil avait recommandé au MEQ de «financer les variations de clientèles non seulement par secteur disciplinaire mais également par cycle d'étude». Dans un avis précédent (avis no 81.15) portant sur la répartition de l'enveloppe 1982-83 le Conseil avait même recommandé «d'allouer des crédits per capita 2 et 4 fois plus élevés respectivement pour les augmentations des clientèles de 2e et 3e cycles». Même si ces facteurs de pondération ne correspondaient pas rigoureusement aux coûts réels de ces programmes, le Conseil estimait plus important son caractère incitatif pour consolider et accentuer le développement des études avancées.

En pratique cependant, le Conseil tient à exprimer certaines inquiétudes concernant la méthode proposée par le Ministère. D'abord, en ce qui concerne les coûts disciplinaires, le Conseil estime que le fait d'utiliser les données de base de l'année 1981-82 pour répartir l'enveloppe de 1984-85, pourrait poser certains problèmes surtout si l'on considère que les compressions budgétaires des dernières années ont peut-être affecté de

façon importante les coûts disciplinaires d'enseignement particulièrement dans les secteurs où les clientèles ont varié considérablement. D'autre part en ce qui concerne la pondération pour les cycles d'études, le Conseil trouve que les données du Ministère accordent un poids trop important aux programmes de deuxième cycle alors que les besoins de rattrapage pour le Québec se situent davantage au niveau du doctorat. Enfin au niveau du dénombrement des clientèles qui font l'objet de ce financement, le Conseil remarque que la définition d'un étudiant équivalent à temps complet comporte encore des imprécisions particulièrement au niveau des études avancées. Même si ces incertitudes ont surtout pour effet de rendre très difficiles les comparaisons entre les universités, elles peuvent aussi dans certains cas affecter le calcul exact des variations de clientèles à l'intérieur d'un même établissement.

Pour toutes ces raisons, le Conseil estime que les pondérations proposées par le Ministère ne permettent pas encore avec un degré suffisant de certitude, de répartir l'enveloppe des clientèles additionnelles en tenant compte simultanément des secteurs et des cycles d'études. En conséquence, il propose au Ministère de dissocier cette année ces deux paramètres dans le financement des clientèles additionnelles et de procéder de la façon décrite ci-dessous.

Pour 1983-84 et 1984-85, les variations de clientèles réalisées entre les années civiles 1982 et 1983 seraient dans un premier temps financées en fonction des coûts moyens d'enseignement par secteur disciplinaire, c'est-à-dire en suivant la méthode utilisée en 1982-83. Pour les augmentations de clientèles, le taux de financement serait établi à 100% dans les secteurs prioritaires et à 75% dans les autres, alors que le taux de correction négative pour les diminutions de clientèles serait fixé à 75% pour l'ensemble des secteurs. Ensuite pour chaque étudiant supplémentaire au niveau des études avancées, le Ministère accorderait un financement additionnel, de 4000 $ au 2e cycle et de 8000 $ au troisième cycle dans les secteurs prioritaires et de 75% de ces montants dans les autres secteurs.

Ces montants représentent approximativement les coûts différenciés par cycle d'études établis pour l'ensemble des secteurs, en prenant comme poids un facteur de 2 pour le deuxième cycle et 3 pour le troisième cycle.

D'autre part, le Conseil estime important d'attirer l'attention du ministère de l'Éducation sur le cas de l'administration, dont le coût moyen d'enseignement paraît anormalement bas. En effet, le coût moyen d'enseignement de ce secteur, d'après les estimés du Ministère, ne s'élève qu'à 2377$ alors qu'il est égal à 3238$ en droit, 3462$ en lettres, 3508$ en sciences humaines et 3970$ en sciences de l'éducation, des secteurs aux caractéristiques somme toute assez voisines.

De l'avis du Conseil, ce coût anormalement faible tient en bonne part à une conjoncture défavorable et à l'état de développement du secteur, ce que paraissent confirmer les données comparatives portant sur d'autres systèmes d'enseignement supérieur utilisées par le ministère de l'Éducation dans son étude sur les bases de financement. Le secteur de l'administration en effet a subi récemment au Québec des hausses considérables de clientèles qui ont fortement taxé les ressources disponibles et entraîné le recours à des moyens de fortune pour y faire face, d'autant plus que le financement des clientèles additionnelles alors étalé sur quelques années ne permettait pas toujours l'ajout immédiat des effectifs et des ressources nécessaires.

En conséquence, pour éviter que ce coût très bas ne se trouve figé pour l'avenir et pour inciter les universités à accorder à ce secteur d'importance pour le virage technologique toute l'attention qu'il mérite, le Conseil recommande de porter à 3238 $ le niveau de financement des clientèles additionnelles en administration, c'est-à-dire au niveau correspondant au coût moyen du secteur du droit, secteur le moins coûteux à part l'administration.

2.3 Recommandation 1

CONSIDERANT que déjà en 1982-83 les clientèles additionnelles étaient financées sur la base des coûts disciplinaires d'enseignement;

CONSIDERANT que le Conseil des universités a déjà recommandé au Ministère de "financer les variations de clientèles non seulement par secteurs disciplinaires mais également par cycles d'études";

CONSIDERANT que le Ministère ne dispose pas d'informations suffisantes pour établir les coûts réels différenciés par cycle d'études dans les universités québécoises;

CONSIDERANT que le Ministère retient des facteurs de pondération pour le paramètre cycle qui découlent d'observations faites dans d'autres systèmes universitaires;

CONSIDERANT l'incertitude d'une telle comparaison avec le système universitaire québécois au niveau par exemple de l'importance de la scolarité pour les études de deuxième cycle;

CONSIDERANT le coût moyen très bas d'enseignement dans le secteur de l'administration, lequel paraît résulter de phénomènes conjoncturels, et la nécessité d'éviter de le maintenir à ce niveau;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Education:

(1° de tenir compte séparément des paramètres cycles
(et secteurs d'études dans le financement des
(clientèles additionnelles pour 1983-84 et 1984-
(85;

(2° de financer dans un premier temps les variations
(de clientèles réalisées entre les années civiles
(1982 et 1983, uniquement sur la base des coûts
(moyens d'enseignement par secteur disciplinaire ;

(3° de reconnaître comme anormalement bas le coût
(moyen d'enseignement du secteur de l'administration
(et, en conséquence, de financer les clientèles additionnelles de ce secteur sur la base des coûts disciplinaires du secteur du droit, lequel est le moins
(coûteux après l'administration;

(4° ensuite pour chaque étudiant supplémentaire au
(niveau des études avancées, d'accorder un finan-
(cement additionnel de 4000 $ au deuxième cycle
(et de 8000 $ au troisième cycle dans les sec-
(teurs prioritaires et de 75% de ces montants
(dans les autres secteurs.

3.0 Ajustements des bases historiques de financement

Dans le cadre de financement pour 1984-85, le Ministère propose d'ajuster graduellement les bases de financement des universités pour tenir compte des écarts entre la base actuelle de financement de chaque université et la base normative dérivée des coûts moyens du réseau établis en fonction de divers facteurs tels le secteur, le cycle, la taille, l'éloignement et le niveau de recherche. C'est en se basant sur les résultats d'une étude comparative des bases de financement que le Ministère envisage de transférer des ressources entre les universités qu'il juge sur-financées, c'est-à-dire celles dont la base réelle de financement est plus élevée que la base normative, et les universités jugées sous-financées soit celles qui sont en-dessous de la base normative, et cela dans les limites d'un corridor de protection de plus ou moins cinq pourcent.

En termes budgétaires, cette opération d'ajustement des bases se traduirait en 1984-85 par des compressions additionnelles de 2,5 millions de dollars pour les établissements au-dessus du corridor de protection, soit 1% de leurs dépenses de base avant compression ce qui représente la limite annuelle que le Ministère a fixée pour cet ajustement. Ce montant est ensuite réparti entre les établissements qui sont en-dessous du corridor, en fonction de l'importance de leur sous-financement.

3.1 La position du Conseil des universités

Le Conseil des universités tient à souligner tout de suite que l'ajustement des bases n'est pas l'aspect le plus important du cadre de financement puisque le montant impliqué ne s'élève même pas à 0,3% de l'enveloppe

globale des subventions de fonctionnement pour l'année 1984-85. Le Conseil déplore que cette question d'ajustement qui touche le financement passé, vienne noyer en quelque sorte les questions de fond du cadre de financement qui devraient affecter plus fondamentalement l'avenir et le développement du réseau universitaire québécois.

Sur la question de l'ajustement des bases de financement, le Conseil tient à distinguer immédiatement deux niveaux de discussions, soit d'une part sur le principe même de cette opération et ses implications pour le futur, et d'autre part sur les détails méthodologiques de l'opération. Sur le fond et les principes de l'ajustement des bases de financement, le Conseil reconnaît la nécessité de l'opération menée par le Ministère dans le but de corriger certains déséquilibres découlant du financement passé et des faiblesses de la formule historique. Ces faiblesses, qui ont été dénoncées à maintes reprises dans le passé autant par les universités que par le Conseil des universités, sont énumérées en détail dans le cadre de financement proposé par le Ministère.

Tout en étant d'accord sur le bien-fondé de cette opération, le Conseil estime cependant que l'ajustement des bases de financement doit garantir un minimum de justice et d'équité à toutes les institutions du réseau. Pour assurer l'équité de cette opération, deux étapes devraient être franchies.

3.1.1 Utilisation d'une base de données plus fiable

Premièrement il faut s'assurer que les informations de base utilisées dans les comparaisons des bases de financement soient des données sûres et comparables. C'est en quelque sorte la pierre angulaire de cette opération, puisque quelle que soit la méthodologie utilisée pour effectuer les comparaisons de coûts, il faut absolument disposer au préalable d'une base de données fiables. Ces informations de base concernent plus précisément le dénombrement des clientèles étudiantes par secteur et par cycle d'études, les données financières, les données de la recherche et les données concernant les espaces normalisés.

Cette étape, la plus cruciale de toute l'opération, le Ministère ne l'a pas encore complétée à la satisfaction des principaux intéressés. Par exemple au niveau du dénombrement des clientèles étudiantes, les sources d'informations pour l'année 1981-82, soit le registre des activités d'enseignement (RAE) et le formulaire des clientèles, ne permettent pas de répartir de façon fiable les crédits-étudiants par secteur disciplinaire et par cycle d'études. Cette répartition, qui est fondamentale pour une étude approfondie des coûts unitaires d'enseignement, doit nécessairement s'appuyer sur un dénombrement des étudiants non pas sur la base du programme d'études auquel il est pratiquement impossible de rattacher les ressources, mais plutôt par département ou unité administrative responsable des cours dispensés aux étudiants et pour lesquels les ressources sont facilement identifiables.

Pour réaliser cette étape, le Conseil estime que le dénombrement des étudiants devrait reposer sur une base plus sûre que le RAE et les déclarations des universités dans les formulaires financiers. À cet égard, le nouveau système RECU, utilisant la notion plus précise et mieux acceptée de crédits-étudiants, pourrait constituer une meilleure base d'information. Il permettrait en particulier de donner une définition plus précise de l'étudiant équivalent à temps complet et d'effectuer avec plus de fiabilité les comparaisons entre les universités. Ce système permettrait par ailleurs d'établir une meilleure relation entre les coûts et le dénombrement des étudiants.

Par ailleurs, certaines ambiguïtés subsistent au niveau des données financières utilisées pour évaluer le degré de financement des établissements. Cela tient en bonne part à des conventions comptables et à des définitions différentes, et à des modes d'organisation qui varient d'une université à l'autre, rendant difficile les comparaisons. On comprend dès lors la nécessité de vérifications soignées avec les principaux intéressés dans le but de rendre les comparaisons aussi équitables que possible.

Les difficultés rencontrées dans l'établissement d'une base fiable de données tiennent moins au travail du Ministère qu'à des définitions imprécises et à un certain laxisme dans la transmission des données par les universités. Il n'en demeure pas moins nécessaire de poursuivre le travail avant de procéder à l'ajustement des bases, d'autant plus que des instruments nouveaux plus rigoureux sont maintenant disponibles.

3.1.2 Approfondir la discussion sur le cadre méthodologique de la formule d'ajustement des bases

Les résultats de la méthode d'ajustement des bases de financement proposée par le Ministère sont diffusés dans le cadre de financement; ils reposent sur une formule où entrent des paramètres, qui de l'aveu de plusieurs universités, posent des problèmes méthodologiques et dans certains cas des problèmes de fond.

Aussi, plusieurs établissements, même parmi ceux qui ne sont pas défavorisés par la formule d'ajustement des bases, ont signalé des problèmes méthodologiques concernant l'application de paramètres tels la taille, les secteurs disciplinaires et les cycles d'études. Ces problèmes sont souvent assez sérieux pour nécessiter une révision approfondie du cadre méthodologique de la formule d'ajustement des bases de financement.

D'où la nécessité d'envisager une seconde étape pour continuer la discussion sur les objectifs opérationnels à poursuivre, sur la meilleure façon d'aider leur poursuite par une formule adéquate et sur les paramètres à utiliser. Cette étape devrait consister en une discussion de fond sur les paramètres à retenir et leur importance relative dans une éventuelle formule d'ajustement des bases de financement. Ce serait alors l'occasion de confronter les divers points de vue des universités sur les termes de comparaisons à retenir, sur le choix des paramètres et de leur importance relative et même sur les facteurs de pondération à utiliser et les calculs

à réaliser au niveau de chacun des paramètres. Cet exercice devrait permettre de clarifier les points les plus critiques, de dégager les consensus possibles et éventuellement d'en arriver à développer un cadre méthodologique plus sûr, reflétant le mieux possible les orientations et les grands objectifs du système universitaire québécois.

3.2 Les conditions à respecter pour l'ajustement des bases de financement

Même en disposant d'une base de données plus fiable et d'un cadre méthodologique plus sûr, le Conseil tient à signaler l'importance d'éviter autant que possible de trop perturber la partie fixe du financement universitaire déjà lourdement touchée par les compressions budgétaires du passé. En outre, les bases de financement des universités risquent d'être affectées par les diverses mesures qui ont trait au développement, notamment de la recherche et des études avancées, lesquelles nécessiteront vraisemblablement des prélèvements importants dans ces bases. En conséquence, le Conseil demande au Ministère de limiter au maximum les prélèvements qui devraient être faits pour corriger les inégalités du financement passé, si de telles inégalités apparaissaient ou persistaient dans les simulations futures. Le Conseil prétend que dans les conditions actuelles, ces inégalités devraient être corrigées graduellement par des crédits additionnels si possible ou encore par des prélèvements à l'enveloppe générale, dont l'ampleur devrait être inférieur à 0,5%.

3.3 Recommandation 2

CONSIDERANT que le cadre de financement pour 1984-85 propose d'ajuster graduellement les bases de financement des universités;

CONSIDERANT que sur le fond et les principes, le Conseil est d'accord avec l'opération menée par le Ministère dans le but de corriger certains déséquilibres découlant du financement passé et des faiblesses de la formule historique;

CONSIDERANT que les informations de base utilisées dans les comparaisons des bases de financement sont incertaines à plusieurs égards;

CONSIDERANT que le cadre méthodologique, le choix des paramètres et leur importance relative ainsi que les facteurs de pondération, n'ont pas fait l'objet jusqu'à maintenant d'une discussion de fond entre les partenaires du réseau universitaire,

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Education:

(1° de ne pas procéder à l'ajustement des bases de
(financement des universités dans les règles
(budgétaires de l'année 1984-85;

(2° de revoir les calculs des ajustements proposés
(à la lumière d'une mise à jour des données de
(base et d'une révision du cadre méthodologique
(qui pourrait résulter de la poursuite des dis-
(cussions avec les universités.

4.0 Commentaires généraux sur le cadre de financement

Dans l'ensemble le Conseil des universités est satisfait du cadre de financement proposé par le Ministère. On y retrouve plusieurs mesures destinées à rendre la répartition des subventions entre les universités, plus conformes à la politique du ministère de l'Education. Cette nouvelle approche du financement universitaire représente un progrès important et, au fur et à mesure que les moyens d'actions retenus traduiront mieux ces politiques, le Conseil des universités est confiant qu'ils amèneront un fonctionnement plus efficient du réseau universitaire.

Le Conseil tient cependant à signaler quelques réserves de fond sur l'ensemble de la proposition du Ministère.

1° L'utilisation de coûts disciplinaires soit dans l'ajustement des bases ou dans le financement des clientèles additionnelles risque d'engendrer un état stationnaire dans l'évolution du financement des universités. En effet, en administration par exemple, il est possible que le niveau très faible des coûts reflète davantage un état de sous-développement de la discipline dû entre autres à l'utilisation massive de chargés de cours et à une croissance très rapide des clientèles au cours des dernières années. Il en est de même pour d'autres disciplines où les coûts élevés peuvent résulter d'une baisse passagère de clientèles. Le Conseil y voit là un danger de figer pour un bon nombre d'années encore un état de sous-développement du secteur. C'est ce genre de question qu'il faut poser pour éviter qu'une telle situation se produise. Faudrait-il pour solutionner ce problème, utiliser des regroupements plus larges de discipline de façon à éviter qu'un secteur semblable soit isolé dans la formule?

2° En ce qui concerne la prise en compte de la recherche au niveau de la formule de financement, le Conseil des universités estime qu'il faut faire bien attention de ne pas privilégier certains types de recherche au détriment de d'autres. Par exemple le Conseil trouve inquiétant que certains types de recherche comme la recherche libre non subventionnée et la recherche liée aux services à la collectivité soient dévalorisées par les pondérations retenues dans la formule de financement. D'autre part, au niveau de la recherche subventionnée, il y a un danger que certains secteurs soient favorisés par rapport à d'autres tout simplement parce que les organismes subventionnaires y sont plus nombreux et plus généreux. Le Conseil estime que la recherche devrait être valorisée à tous les niveaux par les pondérations retenues par le Ministère.

3° En ce qui concerne les mesures à envisager pour les deux prochaines années, lesquelles sont proposées dans le cadre de financement de 1984-85, le Conseil tient à exprimer son accord sur l'introduction de facteurs pour tenir compte de la diplomation et de la recherche dans la formule de financement, en veillant cependant à éviter que le premier n'entraîne une

course aux diplômes. Ce facteur devrait surtout s'appliquer aux études supérieures là où les retards et les besoins de diplomation sont les plus pressants. Une des façons de tenir compte de la diplomation aux 2e et 3e cycles serait de verser une tranche de l'enveloppe liée aux clientèles de ce niveau, au moment où les étudiants impliqués obtiennent leur diplôme. Pour le facteur qui vise à assurer un développement plus conforme à la recherche en indexant une enveloppe calculée à partir des subventions de recherche, le Conseil y voit un intérêt dans la mesure où l'allocation de ces ressources serait liée à la présentation de plan institutionnel de façon à assurer des développements sélectifs et aussi une certaine concertation dans l'ensemble du réseau. En ce qui concerne la mesure sur les certificats, le Conseil pourra donner plus tard dans le courant de l'année un avis beaucoup plus étayé sur cette question.

5.0 Remarques terminales

Une formule de financement, aussi soignée et élaborée soit-elle, n'est jamais qu'un instrument au service de politiques d'ensemble; en ce sens une telle formule n'est jamais neutre puisque suivant l'importance qu'elle reconnaît à divers facteurs, elle incite les institutions à adopter des orientations conformes. Mais justement parce qu'elle ne saurait être neutre, parce qu'elle ne saurait être suffisamment détaillée pour tenir compte de toutes les situations et de toutes les missions d'un système aussi diversifié que le système universitaire québécois, il y a danger que certains établissements ne s'insèrent mal dans le nouveau contexte créé par une nouvelle formule. C'est le cas par exemple des petites universités des régions périphériques, dont la mission régionale ne saurait être mise en doute, et qui pourraient trouver difficile à court terme, de s'adapter au modèle suggéré implicitement par la nouvelle formule.

De façon générale d'ailleurs, la formule de financement proposée par le Ministère laisse peu de place aux situations particulières du système universitaire. Il faut bien comprendre que le développement du réseau universitaire a été jusqu'à maintenant essentiellement réactif: les universités accroissaient leur clientèle, ce qui leur permettait d'accroître leur revenu et par la suite de se développer, de mettre en oeuvre de nouveaux programmes, de justifier de nouveaux bâtiments, etc. Ce régime qui convient bien à un système en expansion, n'est plus adapté dès lors que ce système se stabilise. Si l'on n'y prend garde, on risque dans l'avenir de figer le réseau universitaire dans sa forme actuelle et de maintenir certaines universités dans leur état actuel de moindre développement. C'est pourquoi le Ministère devrait rechercher avec les universités des façons nouvelles d'encourager les développements sélectifs, peut-être par des demandes ad hoc ou des contrats de développements sur présentation de dossier. Il pourrait même aller jusqu'à réserver une partie de l'enveloppe budgétaire des universités pour assurer de tels développements sélectifs. Mais, quoiqu'il en soit des moyens retenus, le Conseil estime essentiel que le Ministère conserve une certaine marge de manoeuvre pour le développement et les situations particulières.